

21 de octubre de 1996,

H.R.
Víctor Castillo
Honorable Representante del
Corregimiento de Betania
E. S. D.

Honorable Representante:

En atención a Nota Núm. 682-JCB-96 calendada 22 de agosto de 1996, en la cual nos eleva Consulta sobre lo siguiente:

"En el año 1973 ante gestión del entonces Honorable Representante Robledo Landero, la Junta Comunal compró al Ministerio de Desarrollo Agropecuario el globo de terreno que detallamos en el documento adjunto, de la forma y con las condiciones que allí se detallan, fundamentalmente para beneficio de toda la comunidad dándole el mayor uso colectivo posible. Allí se construyó, para los Juegos Centroamericanos con fondos del Gobierno Central, un Complejo Deportivo y Administrativo, el cual es hoy día orgullo de los Betanienses (Gimnasio Yuyín Luzcando y el Estadio William R. Cook).

En los últimos días ha surgido una polémica con la Alcaldesa del Distrito Capital sobre a quien (sic) corresponde la Administración de éstos (sic) bienes, ya que ella considera el Gimnasio Yuyín Luzcando como Gimnasio Municipal", para tal efecto le enviamos copias de las escrituras de propiedad absoluta que posee la Junta Comunal de Betania expedidas por el Registro de la Propiedad.

Es nuestro parecer, que siendo la Junta Comunal propietaria del terreno que corresponde a la Finca NQ67329, tomo NQ1729, Folio NQ118, igualmente lo es de todo lo que está construido dentro de estos terrenos. Así mismo es soberana y libre de decidir el uso

que se le de a estas instalaciones".

Este Despacho antes de proceder a dar contestación a la interrogante planteada, debe señalar a usted que de conformidad al artículo 346, numeral 6 del Código Judicial es menester que, "... , "toda consulta formulada a los agentes del Ministerio Público deberá estar acompañada del criterio expresado por el Departamento o Asesor Jurídico sobre el punto en consulta; ..." Pues, si bien esta Procuraduría tiene la atribución de servir de "consejero jurídico a todos los funcionarios públicos administrativos y municipales del territorio nacional", este asesoramiento lleva implícito requisitos que deben cumplirse, tal como adjuntar la opinión del asesor jurídico de la institución consultante, respecto del asunto consultado.

Hemos observado con suma preocupación que su solicitud de asesoramiento no satisface el requisito aludido, no obstante, en aras de brindar nuestros consejos jurídicos en torno a la situación planteada ofreceremos la respuesta solicitada, pero esperamos que en el futuro próximo se adjunte como es debido la opinión jurídica del Asesor Legal, a la Consulta que nos tenga a bien formular.

En primer lugar, consideramos conveniente referirnos al concepto que a nuestro juicio corresponde en materia jurídica a las Juntas Comunales como institución de derecho público, así como a su naturaleza jurídica.

En este orden, debemos aclarar que la creación de la figura de la Junta Comunal como primera organización administrativa del Corregimiento, por ello célula de la división política del Estado, no es producto de la mente del legislador sino del constituyente patrio, quien consideró conveniente su institución dentro del sistema de gobiernos locales, al incluirla en la redacción de la Constitución Nacional de 1972. De este modo tenemos que los artículos 5, 224 y 225 de la Carta Magna en su versión original, correspondientes a los actuales 5, 247 y 248, luego del Acto Reformatorio de 1978, del Acto Constitucional de 1983, y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, se refiere a esta figura.

Las normas antes enunciadas que dicen relación con los gobiernos locales disponen lo que a continuación pasamos a transcribir:

"ARTICULO 5. El territorio del Estado Panameño se divide políticamente en Provincias, éstas a su vez en Distritos y los Distritos en Corregimientos.

La Ley podrá crear otras divisiones

políticas, ya sea para sujetarlas a regímenes especiales o por razones de conveniencia administrativa o de servicio público".

"ARTICULO 247. En cada Corregimiento habrá una Junta Comunal que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas.

Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de conciliación voluntaria y otras que le señale la Ley".

"ARTICULO 248. La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, por el Corregidor y cinco ciudadanos residentes del Corregimiento escogidos en la forma que determine la Ley.

Las Juntas Comunales podrán requerir la cooperación y asesoramiento de los funcionarios municipales y de los particulares.

La Ley podrá establecer un régimen especial para las Juntas Comunales que funcionarán en comunidades que no estén administrativamente constituidas en Municipios o Corregimientos".

Podemos colegir del contenido de las anteriores disposiciones transcritas que la intención perseguida al incorporar esta figura en la Legislación patria, fue más que todo la de dotar a los asociados de una organización que efectivamente, promoviera el desarrollo integral de la comunidad, así como también interviniera como conciliador en los problemas que se suscitasen en ésta, los cuales debían ser atendidos y resueltos con prontitud.

De conformidad a la Ley 105/73, artículo 2, "Las Juntas Comunales son organizaciones que representan a los habitantes del Corregimiento".

Respecto a la naturaleza jurídica de dichas Juntas, nos permitimos citar al Municipalista Panameño, Licenciado HECTOR E. PINILLA, que en su reciente obra "El Régimen Municipal de Panamá", sostiene:

"En cada Corregimiento hay una organización

encargada de los Asuntos de interés inmediato para la Comunidad y de canalizar sus demandas hacia órganos con poderes y recursos más amplios, en este caso al Municipio o al Gobierno Central.

La Ley 105 de 8 de octubre de 1973, modificada por la Ley Nº.53 de 12 de diciembre de 1984, otorga veinticuatro (24) competencias específicas a las Juntas Comunales, las que varían desde la captación de las más sentidas necesidades de la comunidad, hasta lograr las medidas de la más alta repercusión económica, tales como la contratación de empréstitos, la organización y participación en cooperativas de producción, el establecimiento de pequeñas industrias y la ejecución de obras de beneficio comunitario.

Estas competencias están a tono con el enfoque general del Gobierno Local, como elemento que debe participar activamente en el desarrollo del país. Con esa finalidad, la ley ha conferido a las Juntas Comunales una amplia flexibilidad de acción, manteniéndose un amplio margen a la iniciativa y participación de la propia comunidad, mediante el fomento de liderazgos activos a ese nivel.

La Ley permite a las Juntas Comunales adoptar sus propios reglamentos de funcionamiento interno, y el poder de autoorganización, posición esta perfectamente real al tenerse en cuenta las marcadas diferentes regionales y las necesidades muy específicas de cada comunidad. Las Juntas Comunales y su jurisdicción constituyen un subsistema administrativo perfectamente delimitado. Los límites geográficos son aquellos del Corregimiento, los límites operativos se encuentran en el punto donde el interés de la comunidad o el alcance de sus proyectos sobrepasan las competencias de la Junta, ingresando aquellas que corresponde al Municipio o al Gobierno Nacional. Cuando una obra es de interés de más de un Corregimiento o la población directamente beneficiada exceda la jurisdicción geográfica del Corregimiento, un subsistema de mayor escala puede

establecerse mediante la asociación de dos o más Corregimientos.

Las relaciones del Corregimiento con los demás sistemas de gobiernos Locales, además de los eslabones normativos contenidos en la Ley 105 de 8 de octubre de 1973 y sus modificaciones introductivas por la Ley No.53 de 12 de diciembre de 1984, orgánica de las Juntas Comunales y de los Acuerdos (sic) Municipales, se realizan a través de las gestiones del Representante del Corregimiento, Presidente de la Junta Comunal. La participación de dicho ciudadano en los tres niveles de Gobiernos Locales garantiza una estrecha relación de arriba hacia abajo y viceversa.

Las demandas de soluciones de los vinculados al sistema de Juntas Comunales son las de interés inmediatos y directos de cada comunidad. La comparación entre el volumen y tipo de solicitudes y las soluciones que se logran (análisis de retroalimentación) proporcionan la medida de eficacia del sistema.

Las demandas de las comunidades presentan una amplia variación y se refieren sobre todo a cuestiones relativas a obras públicas y la participación económica, construcción de caminos vecinales, reparación de escuelas, centros de salud, instalación de pequeñas industrias, tales como fábricas de ropa, bloques de cemento, explotación de recursos naturales y cooperativas.

La presencia y actividad del Corregimiento y su fácil y normal acceso a los niveles superiores de gobierno han eliminado las demandas de naturaleza política, aquellas que presentan vaguedad en su formulación y que sirven más bien para la promoción personal, sin posibilidad de realización.

Verdaderamente, las solicitudes y aspiraciones que presentan los Representantes de corregimientos son en base a cosas concretas como las mencionadas en el Párrafo

anterior.

Tomando en consideración las demandas hechas y los estímulos otorgados, podemos afirmar que nuestros sistemas de Juntas Comunales, si funciona.

El mecanismo de conversión es representado por un núcleo central constituido por la Junta Comunal: Honorable Representante, el Corregidor y cinco miembros de la comunidad todos con funciones definidas. Los vecinos ocupan los cargos de Tesoreros, Secretarios, Fiscal y Vocales de la Junta.

Los insumos presentados a las Juntas Comunales suponen dos tipos de productos: a) Proyectos de ejecución por la propia Junta Comunal con la participación de la comunidad y b) formación de una demanda específica a niveles superiores (Municipal, Provincial o Nacional). Las respuestas alcanzan mayor o menor efectividad dependiendo en gran parte de las acciones personales del Representante y demás niveles de gobierno, gracias a la presencia del Representante en los Consejos Municipales y Provincial". (PINILLA, Héctor. El Régimen Municipal de Panamá. Panamá 1994. pp.25 y 26)

Luego entonces, queda claro que las Comunas tienen la misión de, por un lado, servir como conciliadores voluntarios en las desavenencias comunitarias de su circunscripción, y por otro, todavía más fundamental, promocionar el desarrollo comunitario, ya sea de forma directa, mediante la ejecución de proyectos con sus propios recursos y la participación de la colectividad; o de forma indirecta, canalizando las necesidades de los vecinos formulando específicas solicitudes a niveles superiores.

En el caso sub-júdice, la problemática planteada radica en el hecho de dilucidar a quien corresponde la administración de bienes comprendidos en la Finca Nº.67329 ubicada en la Manzana 066 del Corregimiento de Betania, en la que se encuentra edificado el Complejo Deportivo Yuyín Luzcando y el Estadio William R. Cook.

De los documentos remitidos a este Despacho se desprende que, la venta de los terrenos ubicados en la manzana 066 del Corregimiento de Betania que comprende la finca 20.021, tomo 483, Folio 56; efectivamente, se realizó a la Junta Comunal de dicho

Corregimiento, mediante Escritura Pública Número Cuatro Mil Doscientos Seis -4,206- de fecha 13 de mayo de 1980, hecho que acredita de manera fehaciente que la aludida Finca pertenece a la Junta Comunal de Betania.

Conforme certificación de fecha 13 de septiembre de 1996, extendida a solicitud de este Despacho, el Registro de la Propiedad confirma que la Junta Comunal de Betania es propietaria de la Finca Nº.67329 inscrita al Tomo 1729, Folio 118, Lote de terreno según plano Nº.86-38,760 situado en el Corregimiento de Betania, Distrito y Provincia de Panamá.

Ahora bien, conforme la Ley 105, artículo 17 las Juntas Comunales tienen entre sus atribuciones las siguientes:

"ARTICULO 17. Las Juntas Comunales tendrán las siguientes atribuciones:

1. ...
 3. Participar activamente en programas y trabajos relacionados con el desarrollo de la comunidad, especialmente en los programas de producción, salud, vivienda, limpieza, ornato, educación, la cultura, la recreación y los deportes.
 16. Presentar proyectos de Acuerdos Municipales por intermedio del Presidente de la Junta Comunal.
 19. Promover a través del apoyo comunal, el desarrollo del Corregimiento.
 21. Coordinar las actividades de las Juntas Comunales.
 22. Promover las acciones que desarrolla en el Corregimiento, del Municipio o el Gobierno Nacional.
- ..."

En nuestro concepto, corresponde al Representante de Corregimiento en su calidad de Presidente y Representante Legal de la Organización, responsabilizarse por los bienes dentro de su jurisdicción y competencia, en tal sentido creemos que debe encargarse del mantenimiento e inspección de las obras construídas bajo su custodia. Esto significa que, aunque el Alcalde es la autoridad máxima en el Distrito, esto no quiere decir que deba arrogarse obligaciones que le corresponden a otras autoridades

municipales. Pues cabe advertir que, las Juntas Comunales no son organismos subordinados administrativamente a los Municipios, aún cuando la Ley establezca que éstos deben contemplar en sus presupuestos, las dotaciones económicas que contribuyan a su funcionamiento.

Por todo ello, es necesario tener presente que el Municipio como entidad pública constituye célula primaria dentro de toda comunidad, así tiene distintos órganos a través de los cuales ejerce sus funciones, la razón de esto es precisamente, asegurar que cada uno de estos organismos realice a cabalidad sus funciones sin invadir la esfera del otro, sino más bien efectuando el trabajo en colaboración franca y armónica para el mejor desempeño de sus respectivas obligaciones. De manera tal que, cada uno es Jefe en determinada área, sin que ello signifique que se trace divisionismo funcional y, que cada cual pueda hacer lo que se le antoje, pues para ello la Ley demarca como extralimitación de funciones, lo que se pretende hacer sin la debida autorización legal.

Consecuentemente, y comoquiera que lo que se procura a través de las Juntas Comunales es el desarrollo y solución de los problemas de la colectividad, que en cada caso particular debe entenderse del Corregimiento, por lo que corresponde a la Junta Comunal coordinar todas las actividades relativas a su comunidad, toda vez que, la propia norma le confiere la atribución de ejecutar programas dirigidos a la cultura, la recreación y también a los deportes; todo lo cual significa que debe manejar el funcionamiento y mantenimiento de los bienes adscritos a su jurisdicción siempre y cuando éstos sean o formen parte de su área de trabajo.

No obstante, cabe advertir que, esto debe darse en apego de la normativa que regula la materia y, queremos hacer énfasis particularmente, en que debe existir completa coordinación, esto es, colaboración armónica de ambas autoridades (Municipio y Juntas Comunales), ya que siendo este último un organismo intermediario y conciliador en la atención de los problemas del corregimiento, debe estar dotado de seguridad en el desarrollo de su funcionamiento, pues no puede inadvertirse la autoridad que tales ostentan en sus respectivos territorios, y es bueno señalar que, precisamente, corresponde al Alcalde armonizar y brindar todo el apoyo en la realización y/o ejecución de los planes y programas de trabajo de las Juntas Comunales, así como exhortar al resto de las autoridades municipales y nacionales para la debida colaboración para con ésta. (v. arts. 5, 5a y 5b, Ley No. 105/1973), de este modo, se logrará eficiencia y eficacia en el manejo de los asuntos que se gestionen en este

Despacho Municipal, lo cual indudablemente, reflejará la buena imagen del mismo así como el beneficio de sus asociados.

De esta forma esperamos haber dado respuesta satisfactoria a la consulta elevada al Despacho, sin otro particular, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.